

Л. В. Возненко

orcid.org/0009-0006-2477-0984

аспірант кафедри політичних теорій

Національного університету «Одеська юридична академія»

ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Вступ. Європейська інтеграція місцевого самоврядування в Україні стоїть перед рядом викликів та проблем, які вимагають системного аналізу та розробки ефективних стратегій подолання. Однією з основних проблем є нестабільність законодавчої бази, яка регулює місцеве самоврядування, що ускладнює адаптацію до європейських стандартів та принципів. Система місцевого самоврядування в Україні зазнає значного тиску політичних, економічних та соціокультурних факторів, що ускладнює її розвиток та модернізацію відповідно до європейських стандартів.

Недостатня участь громадськості у процесах місцевого самоврядування та недостатня відкритість та прозорість роботи органів місцевого самоврядування також ускладнюють їхню інтеграцію у європейський простір. Значний рівень корупції на місцевому рівні, недостатня реформа адміністративно-територіального устрою та низька ефективність механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є серйозними перешкодами на шляху до успішної інтеграції місцевого самоврядування в Україні у європейський простір.

У контексті європейської інтеграції місцевого самоврядування, вирішення вищезазначених проблем стає актуальною та нагальною задачею, що вимагає комплексного підходу та системних реформ у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У рамках наукового аналізу варто відзначити ряд невирішених аспектів у контексті загальної проблеми європейської інтеграції місцевого самоврядування в Україні. Однією з найактуальніших є нестабільність законодавчого середовища, що регулює цю сферу. Часті зміни в законодавстві створюють невизначеність та ускладнюють роботу органів місцевого самоврядування. Також слід відзначити проблеми, пов'язані з відсутністю інституту префектів. Цей механізм, характерний для європейських країн, є провідним у забезпеченні координації дій органів місцевого самоврядування та дотриманні законодавства на регіональному рівні. В Україні відсутність такого інституту ускладнює процеси реформування та розвитку місцевого самоврядування.

Мета статті – провести аналіз викликів та проблем європейської інтеграції місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. У роботі використано методи аналізу, синтезу, індукції та дедукції для детального розгляду проблеми та формулювання висновків.

Результати. Місцеве самоврядування в Європі є однією з основних складових демократичного управління, заснованого на принципах, закріплених у Європейській Хартії місцевого самоврядування. Цей документ, прийнятий Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, визнає місцеве самоврядування як основоположний принцип демократії та гарантує його захист та розвиток (Європейська Хартія місцевого самоврядування (переклад), 2015). У європейському контексті місцеве самоврядування сприяє активній участі громадян у владних процесах, забезпечує зближення влади з населенням та забезпечує ефективне управління на місцевому рівні.

Від імені України Європейська Хартія місцевого самоврядування була підписана 6 листопада 1996 року, ратифікована 15 липня 1997 року, а набрала чинності вже з 1 січня 1998 року (Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, 1997).

Ратифікація Європейської Хартії місцевого самоврядування Україною у 1997 році відобразила намір країни забезпечити відповідність своєї системи місцевого управління міжнарод-

ним стандартам, що приймаються в Європі. Це було важливим етапом для України в контексті підтвердження її зобов'язань перед міжнародним співтовариством у сфері демократії, прав людини та розвитку місцевого самоврядування.

Підписання й ратифікація Хартії означали, що Україна приймає принципи, закріплені у цьому міжнародному документі, які визнають місцеве самоврядування як основний елемент демократії та гарантують його захист і розвиток. Це також підтверджувало зобов'язання України працювати над покращенням системи місцевого управління, забезпечуючи більшу автономію та вплив територіальних громад на прийняття рішень, що стосуються їхнього життя та спільнот.

Для України це також відображало прагнення зблизити свою систему місцевого управління з європейськими стандартами та наблизитися до Європейського Союзу та інших європейських інституцій, що сприяло більш глибокій інтеграції України у європейський простір.

До підписання Європейської Хартії місцевого самоврядування Україною, місцеве самоврядування вже було закріплено у Конституції України (ст. 7 та ст. 140–146). Місцеве самоврядування в Україні розглядається як право територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду, яка складається з жителів кількох сіл, селища чи міста. Це право надає їм самостійність у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України (Конституція України, 1996). Таким чином, місцеві громади мають владу і автономію у здійсненні своїх функцій та прийнятті рішень, які стосуються їхнього життя та розвитку їхньої території.

Загалом, окрім Конституції України, місцеве самоврядування в Україні функціонує також на основі Виборчого кодексу України (2019), Кодексу законів про працю України (1971), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001), Закону України «Про запобігання корупції» (2014), Закону України «Про державну службу» (2015), Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (2002), Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (2022) та інших нормативно-правових актах.

Незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, які регулюють місцеве самоврядування в Україні, існують виклики та проблеми, які виникають особливо в умовах євроінтеграції країни.

Однією з основних проблем є нестабільність законодавчої бази, яка регулює місцеве самоврядування. Часті зміни в законодавстві викликають суперечності, неправильне трактування та ускладнення в роботі місцевих органів влади, а також унеможливує вироблення стабільних та ефективних стратегій розвитку. Органи місцевого самоврядування потребують часу та стабільності, щоб визначити стратегічні цілі та напрямки розвитку громад, а постійні зміни у законодавстві можуть відволікати їх від цих завдань.

Ефективне контролювання рішень органів місцевого самоврядування є провідною проблемою, що вимагає системного аналізу та вироблення відповідних стратегій. Цей аспект є головним у забезпеченні відповідності дій місцевих владних структур законодавству, запобіганні корупції та підвищенні рівня довіри громадян до органів влади. Запевнення прозорості та доступності інформації є одним із критичних елементів ефективного контролю. Громадяни повинні мати можливість отримувати інформацію про рішення та дії органів місцевого самоврядування, а також брати участь у прийнятті важливих рішень через механізми громадського контролю.

Необхідним є розвиток внутрішніх механізмів контролю в межах органів місцевого самоврядування. Ці механізми повинні забезпечувати відповідність дій місцевих владних структур законодавству та етичним нормам, у тому числі аудит, контроль за витратами та механізми перевірки декларацій та конфліктів інтересів.

Ще у 2015 року в Україні планувалося введення префектів, які б здійснювали контроль за законністю прийнятих рішень органами місцевого самоврядування, однак ідея такого нововведення навіть не була розглянута профільними комітетами Верховної ради України. Однак вже у 2020 році було зареєстровано відповідний законопроект, щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (законопроект №4298 від 30.10.2020, прийнятий у I читанні, відправлений на доопрацювання перед II читанням).

У січні 2023 року Прем'єр-міністр України Д. Шмигаль заявив про намір продовжити процес децентралізації, включаючи впровадження інституту префектів.

А вже 2 лютого 2023 року Європейський парламент ухвалив резолюцію, яка закликає Український уряд продовжувати процес децентралізації та включати реформу в загальну архітектуру процесів відновлення та реконструкції України.

Інститут префектів, який відіграє провідну роль у післявоєнній реконструкції системи управління, потребує внесення змін до Конституції України, щоб закріпити новий адміністративно-територіальний устрій. На даний момент, згідно з чинним українським законодавством, інститут префектів має бути запроваджений після внесення змін до Конституції щодо децентралізації та після ліквідації місцевих держадміністрацій.

У багатьох країнах Європи, зокрема у Франції та Італії, існує інститут префектів або аналогічних посадових осіб, які відповідають за координацію діяльності центрального уряду на регіональному рівні та за виконання законодавства. Вони мають широкі повноваження у сфері адміністративного управління, в тому числі в галузі фінансів, безпеки, транспорту тощо.

Відсутність інституту префектів або аналогічних посадових осіб є проблемою для України з кількох причин.

По-перше, відсутність централізованого органу, що координує діяльність місцевих органів влади, може призвести до розбіжностей у виконанні законодавства та реалізації різних програм та проектів. Це може ускладнити реалізацію національних стратегій та шкодити розвитку країни в цілому.

По-друге, відсутність інституту префектів може призвести до недостатньої координації між різними рівнями влади та конфліктів між ними. Це може стати перешкодою для ефективного управління країною та реалізації стратегічних цілей.

Щоб успішно впровадити європейські стандарти у місцеве самоврядування в Україні, необхідно активно працювати над вирішенням вищезазначених проблем, забезпечуючи при цьому широку участь громадян та підтримуючи їхню активну роль у процесі місцевого самоврядування.

Висновки. Інтеграція місцевого самоврядування в Україні в європейський простір стикається зі значними викликами та проблемами. Однією з основних проблем є невизначеність та нестабільність нормативно-правового середовища, що регулює місцеве самоврядування. Постійні зміни в законодавстві ускладнюють роботу органів місцевого самоврядування та створюють правову нестабільність. Недостатня участь громадян у процесах місцевого самоврядування, брак відкритості та прозорості управління, а також відсутність механізмів громадського контролю, підривають довіру громадян до місцевих владних структур. Окрім цього, виникають проблеми з адміністративною ефективністю, через що, необхідно досягти більшої ефективності у діяльності органів місцевого самоврядування, щоб забезпечити якісне надання послуг та ефективне управління територіями.

Інститут префектів є необхідним для впровадження в Україні відповідно до європейських практик у забезпеченні координації дій органів місцевого самоврядування та дотриманні законодавства на регіональному рівні. Це допоможе забезпечити більш ефективне управління територіями та забезпечити спрощення взаємодії між різними рівнями влади.

Узагальнюючи, для успішної європейської інтеграції місцевого самоврядування в Україні необхідно активно працювати над вирішенням цих проблем, забезпечуючи при цьому широку участь громадян у процесах місцевого самоврядування та зміцнення демократичних принципів управління.

Література

Виборчий кодекс України: законодавство України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

Європейська хартія місцевого самоврядування (переклад). *Офіційний вісник України*. 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

Кодекс законів про працю України: законодавство України від 1971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 30, с. 141.

Про державну службу: законодавство України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

Про запобігання корупції: законодавство України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

Про місцеве самоврядування в Україні: законодавство України 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: законодавство України від 15 березня 2022 року № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: законодавство України від 15 липня 1997 року N 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

Про службу в органах місцевого самоврядування: законодавство України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

Про статус депутатів місцевих рад: законодавство України від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

References

Vyborchyi kodeks Ukrainy (2019) [Election Code of Ukraine]: zakonodavstvo Ukrainy vid 19 hrudnia 2019 roku № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> [in Ukrainian]

Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia (pereklad) (2015) [European Charter of Local Self-Government (translation)]. *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*. 2015. № 24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text [in Ukrainian]

Kodeks zakoniv pro pratsiu Ukrainy (1971) [Code of Labor Laws of Ukraine]: zakonodavstvo Ukrainy vid 1971. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> [in Ukrainian]

Konstytutsiia Ukrainy (1996) [Constitution of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 1996, № 30, s. 141 [in Ukrainian]

Pro derzhavnu sluzhbu (2015) [About civil service]: zakonodavstvo Ukrainy vid 10 hrudnia 2015 roku № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian]

Pro zapobihannia koruptsii (2014) [On prevention of corruption]: zakonodavstvo Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> [in Ukrainian]

Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini (1997) [About local self-government in Ukraine]: zakonodavstvo Ukrainy 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]

Pro orhanizatsiiu trudovykh vidnosyn v umovakh voiennoho stanu (2022) [On the organization of labor relations under martial law]: zakonodavstvo Ukrainy vid 15 bereznia 2022 roku № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text> [in Ukrainian]

Pro ratyfikatsiiu Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia (1997) [On the ratification of the European Charter of Local Self-Government]: zakonodavstvo Ukrainy vid 15 lypnia 1997 roku N 452/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]

Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia (2001) [About service in local self-government bodies]: zakonodavstvo Ukrainy vid 7 chervnia 2001 roku № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> [in Ukrainian]

Pro status deputativ mistsevykh rad (2002) [About the status of deputies of local councils]: zakonodavstvo Ukrainy vid 11 lypnia 2002 roku № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> [in Ukrainian]

Анотація

Возненко Л. В. Виклики та проблеми європейської інтеграції місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу викликів та проблем, які виникають у процесі європейської інтеграції місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, розглядаються питання нестабільності законодавчого середовища. Особливу увагу приділяється адміністративній ефективності та відсутності інституту префектів як механізму координації дій на регіональному рівні. Аналізуються причини та можливі шляхи вирішення цих проблем з метою успішної інтеграції місцевого самоврядування в європейський контекст.

Україна, прямуючи до європейської інтеграції, стикається з рядом значних викликів у сфері місцевого самоврядування. Одним із найважливіших аспектів є нестабільність законодавчого середовища, що регулює цю сферу. Часті зміни в законодавстві ускладнюють роботу органів місцевого самоврядування та призводять до невизначеності у регулюванні місцевих питань. Низька участь громадян у

процесах місцевого самоврядування та брак відкритості та прозорості в управлінні додатково ускладнюють ситуацію.

Нагальною є також проблема адміністративної ефективності. Необхідно досягти більшої ефективності у діяльності органів місцевого самоврядування, щоб забезпечити якісне надання послуг та ефективне управління територіями.

Відсутність інституту префектів як механізму координації дій на регіональному рівні ускладнює процеси реформування та розвитку місцевого самоврядування. Для успішної інтеграції місцевого самоврядування в європейський простір необхідно активно працювати над вирішенням цих проблем та забезпечити широку участь громадян у процесах місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, виклики та проблеми місцевого самоврядування, європейська інтеграція України, інститут префектів.

Summary

Voznenko L. V. Challenges and problems of the European integration of local self-government in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the analysis of challenges and problems that arise in the process of European integration of local self-government in Ukraine. In particular, the issues of instability of the legislative environment are considered. Particular attention is paid to administrative efficiency and the absence of the institute of prefects as a mechanism for coordinating actions at the regional level. The reasons and possible ways of solving these problems are analyzed in order to successfully integrate local self-government into the European context.

Ukraine, on its way to European integration, faces a number of significant challenges in the field of local self-government. One of the most important aspects is the instability of the legislative environment regulating this area. Frequent changes in legislation complicate the work of local self-government bodies and lead to uncertainty in the regulation of local issues. The low participation of citizens in local self-government processes and the lack of openness and transparency in management further complicate the situation.

The problem of administrative efficiency is also urgent. It is necessary to achieve greater efficiency in the activities of local self-government bodies in order to ensure quality provision of services and effective management of territories.

The absence of the institute of prefects as a mechanism for coordinating actions at the regional level complicates the processes of reforming and developing local self-government. For the successful integration of local self-government into the European space, it is necessary to actively work on solving these problems and ensure broad participation of citizens in the processes of local self-government.

Key words: local self-government bodies, administrative-territorial system, challenges and problems of local self-government, European integration of Ukraine, institute of prefects.